Informe jurídico preliminar

La Provincia de Buenos Aires y la acción pública en materia de conservación de suelos de uso agrícola.

- **Introducción.**

Es la Provincia de Buenos Aires protagonista central de la Región Pampeana y de alta incidencia en materia de Productos Agrícolas Básicos (PAB) con una participación, sobre la producción total a nivel país, que oscila entre el 30% y el 35% de cultivos de cereales y oleaginosas.

Sin embargo es una de las provincias de la Región Pampeana que carece de acción pública, orgánica e institucionalizada, en materia de uso y manejo conservacionista de los suelos, si bien se registra una dinámica acción privada de asociaciones civiles de productores, científicas y tecnológicas, con la interacción técnicamente operativa sólo de un organismo tecnológico nacional como el INTA.

Erróneamente se identifica entre las causas, de inexistencia de acción pública provincial, la ausencia de legislación provincial específica, cuestión ésta que está resuelta desde 1982 cuando adhirió, por ley provincial, a la ley nacional 22.428 de Fomento de la Acción Pública y Privada de la Conservación y Recuperación de Suelos; la cuestión no gira en torno a la falta de legislación sino falta de implementación estatal operativa de acciones públicas y formulación de los incentivos y estímulos dispuestos por el artículo 5º de la ley nacional 22.428.

Desde una perspectiva jurídica temática no puede obviarse el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires, Ley 10.081/83 (decreto reglamentario 2347/84), que dedica los artículos 47º a 57º del Título III "CONSERVACION DE LA PROPIEDAD RURAL" – CAPITULO UNICO – AMBITO PÚBLICO Y PRIVADO; como también las leyes de

Ordenamiento Territorial y Uso de Suelos 8.912/77 (t.o. Dec.3.389/83)[1] y la Ley General del Ambiente 11.723/95[2]; todas estas normas de plena vigencia jurídica.

No obstante deben realizarse algunas consideraciones jurídicas de técnica legislativa y reflexiones vinculadas a distintos anteproyectos que procuran llenar un presunto vacío legislativo en la provincia.

- **El Código Rural Ley 10.081/83,[3] la Ley Nacional nº 22.428/81[4] y la Ley Provincial 9.867/82[5].**

El Código Rural de la Provincia de Buenos Aires declara de interés público el mantenimiento y mejora de la capacidad productiva del suelo agrícola (art.1º); entre otros, ordena la clasificación de suelos por regiones y áreas conceptualizando las distintas afecciones del suelo bajo actividad antrópica (art.48º); dispone la facultad de la autoridad de aplicación para controlar la conservación de los suelos a través de distintas acciones: a) relevamiento edafológico y determinación de aptitud de la tierra para distintos destinos, b) difusión de técnicas culturales, c) fijar regímenes de conservación, d) ejecución de obras que por su magnitud quedan excluidas de la acción privada, e) educación conservacionista, f) formación de técnicos especializados en conservación de suelos (art.49º); dispone la posibilidad de regadíos de acuerdo a regiones, faculta la determinación de abonos y correctores y fomentar su uso racional (art.52º); determina la obligación del propietario y ocupante de un predio rural de denunciar la existencia de erosión, degradación o agotamiento del suelo y realizar los trabajos necesarios para su restauración (art.53º); dispone que en caso que el propietario u ocupante no realizare la restauración del suelo, asume el Estado la obligación de realizarlo por cuenta y riesgo del propietario u ocupante sin perjuicio de las sanciones que correspondieran (art.54º); establece también que la Provincia ***propiciará la constitución de consorcios voluntarios de productores*** para la conservación del suelo (art.56º).

[1] http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento&registro=LEYPROV&docid=TOR%2520B%2520008912%25201987%252005%252007

[2] http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento&registro=LEYPROV&docid=LEY%2520B%2520011723%25201995%252011%252009

[3] http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento&registro=LEYPROV&docid=LEY%2520B%2520010081%25201983%252010%252028

[4] http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento&registro=LEYNAC&docid=LEY%2520C%2520022428%25201981%252003%252016

[5] http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento&registro=LEYPROV&docid=DLE%2520B%2520009867%25201982%252009%252002

En términos generales, las sanciones se remiten a las disposiciones de La Ley de Faltas Agrarias de la Provincia nº 8.785/77 reglamentada por Decreto 1.418/89[6] disponiendo como norma de procedimiento que "toda transgresión a las normas del Código Rural y su reglamentación dará lugar a una acción pública de oficio o por denuncia, entre las facultades de la autoridad de aplicación se enumera: a) detener preventivamente al imputado, b) secuestrar elementos probatorios, c) inspeccionar almacenamientos de productos agropecuarios, d) penetrar e inspeccionar campos. (conf. Art. 12º a 20º); entre las penas se citan: a) Multa hasta 200 sueldos mínimos de la administración pública provincial, b) Comiso, c) Inhabilitación o clausura temporal. (art.3º).

Por su lado la ley nacional 22.428 es una ley de "adhesión", también técnicamente denominada "ley convenio" por lo que será operativa en el territorio bonaerense previa sanción de ley provincial de adhesión, esta adhesión se produjo por la ley 9.867/82 por la que se designó como autoridad de aplicación al Ministerio de Asuntos Agrarios; es decir jurídicamente la ley 22.428 posee plena vigencia jurídica en territorio provincial sólo debe la Provincia instrumentar los acciones públicas provinciales dispuestas en el artículo 5º de la ley nacional (muchas de los cuales se encuentran comprendidas en el Código Rural salvo la provisión de instrumentos financieros y asignación presupuestaria dispuestas por la ley 22.428); en síntesis, y más allá de las disposiciones del Código Rural, *la Provincia de Buenos Aires tiene ley vigente para la acción pública y privada de conservación de suelos*, sólo debe implementarla.

- **A modo conclusivo preliminar.**

Resulta indiscutible jurídicamente la plena vigencia de la ley 22.428 en territorio bonaerense, no hace falta ley de suelos, ya la posee si bien puede por el dictado de decreto reglamentario de la ley de adhesión 9.867, complementar la norma adecuándola a las particularidades agroambientales de la provincia, conformando comisiones asesoras provincial y/o por región agroambiental provincial en convenios con el INTA, reglamentación de consorcios de conservación; determinación de distritos de conservación; registro de beneficiarios; metodología y procedimientos de evaluación de planes de conservación, registros de acreditación de técnicos; etc.

Sí se necesitaría una ley que dispusiera las siguientes acciones:

A) RECURSOS PARA EL DESARROLLO DE LA ACCION PÚBLICA DE CONSERVACIÓN DE SUELOS:

Creación de un **"Fondo de Recursos Afectados para la Conservación de Suelos",** para la implementación de las acciones públicas previstas en el artículo 5º de la ley 22.428 y del Título III del Código Rural de la Provincia, integrado por los siguientes conceptos:

---

6 http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento&registro=LEYPROV&docid=DLE%2520B%2520008785%25201977%252005%252011

1) Determinar un porcentaje del impuesto inmobiliario rural a través de la ***modificación*** de la afectación porcentual de la ***Ley del Impuesto Inmobiliario Rural 13.010/2003*** sugiriendo la siguiente redacción: *"ARTICULO 1: El Impuesto Inmobiliario Rural será administrado por los Municipios de conformidad a los Convenios de Descentralización Administrativa Tributaria que se celebren en el marco del artículo 10 del Código Fiscal, debiendo distribuirse la recaudación del mismo, luego de las afectaciones legales actualmente vigentes, de la siguiente forma:*

a) El 60 % corresponderá a la Provincia. (actualmente 65%)
b) El 12 % será destinado al Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales que se crea por la presente Ley, debiendo cada Municipio aportar al Fondo como mínimo el 12% de la recaudación histórica determinada para cada ejercicio.
c) El 3 % será asignado al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, debiendo cada Municipio aportar al Fondo como mínimo el 3 % de la recaudación histórica determinada para cada ejercicio.

d) El 5% será destinado al Fondo Recursos Afectados para la Conservación de Suelos. (incorporación)[7]

e) El monto restante será asignado a los municipios en concepto de retribución por la administración del tributo."

2) Asignaciones y/o aportes del tesoro nacional por aplicación de la ley nacional 22.428 o de planes, programas o proyectos nacionales de conservación de suelos.

3)Asignaciones presupuestarias provinciales que se dispusieran para obras extra-ordinarias a nivel de distritos de conservación.

4) Donaciones, legados, y fondos que procedan disposiciones voluntarias de particulares o de planes, programas o proyectos de organizaciones nacionales o internacionales para el uso y manejo conservacionista de los suelos.

5) Los ingresos en concepto de la aplicación de la Ley de Faltas Agrarias por transgresiones al Título III del Código Rural y de la Ley 22.428 aplicable.

B) RECURSOS PARA EL FOMENTO DE LA ACCION PRIVADA DE CONSERVACION DE SUELOS.

1) Determinación de porcentajes de reducción del impuesto inmobiliario rural (en escalas del 10% al 50% según área e importancia de las obras y/o prácticas de conservación según programas o planes por Distrito de Conservación), por

[7] Ensayando una recaudación estimada en $1300 millones, el Fondo de Recursos Afectados para Conservación de Suelos recibiría un aporte de $ 65 millones anuales en concepto de coparticipación del impuesto inmobiliario rural.

períodos de tres (3) años, renovables previa evaluación de la autoridad de aplicación, **para productores individuales o consorciados que presenten y ejecuten planes conservacionistas de suelos bajo la supervisión y control de la Autoridad de Aplicación.**

2) Establecimiento de líneas crediticias del Banco de la Provincia de Buenos Aires con tasas preferenciales para el desarrollo de obras y/o planes de conservación a nivel de predio.

El ensayo de proyecciones y aportes de ejes legislativos compartidos se encuentran alineados con la legislación nacional y provincial vigente y recogen directivas y recomendaciones de los organismos internacionales; las sanciones extremas son inconducentes e inoperativas, no previenen los daños que malas prácticas pueden ocasionar a los suelos sólo en convierten en sórdidas herramientas de recaudación fiscal improductivas.

Las acciones de conservación de suelos, sin recursos operativos para la acción pública, sin recursos para estímulo y fomento de la acción privada, sea por la ley vigente o las que en el futuro puedan dictarse, estarán definitivamente condenadas a la ineficiencia e ineficacia; el problema no es que no haya ley, el problema es la mora de la acción pública en la implementación operativa dotándola de los recursos y herramientas de fomento necesarias.

Rojas, julio de 2012